



**PERSPEKTYWY ROZWOJU
POLSKIEJ POLITYKI SPOŁECZNEJ**
– doświadczenia i wyzwania

Redakcja naukowa
Barbara Szatur-Jaworska



Perspektywy rozwoju
polskiej polityki społecznej
– doświadczenia i wyzwania

INSTYTUT POLITYKI SPOŁECZNEJ
WYDZIAŁ NAUK POLITYCZNYCH I STUDIÓW MIĘDZYNARODOWYCH
UNIwersytet Warszawski

Perspektywy rozwoju polskiej polityki społecznej – doświadczenia i wyzwania

Redakcja naukowa
Barbara Szatur-Jaworska

Warszawa 2017

Publikacja dofinansowana ze środków Instytutu Polityki Społecznej
Wydziału Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych
Uniwersytetu Warszawskiego

Recenzent naukowy: prof. dr hab. Juliusz Gardawski

Redakcja językowa: Ewa Rydlewska

Projekt okładki: Agnieszka Miłaszewicz

© Copyright by Authors and Dom Wydawniczy ELIPSA,
Warszawa 2017

ISBN 978-83-8017-170-1



Opracowanie komputerowe, druk i oprawa:
Dom Wydawniczy ELIPSA
ul. Inflancka 15/198, 00-189 Warszawa
tel./fax 22 635 03 01, 22 635 17 85
e-mail: elipsa@elipsa.pl, www.elipsa.pl

Spis treści

| | |
|--|-----|
| Wprowadzenie | 7 |
| | |
| Włodzimierz Anioł <i>Od unii gospodarczej do unii socjalnej w strefie euro?</i> <i>Znaczenie polityki społecznej w integracji europejskiej</i> | 11 |
| Mirosław Książkowski <i>Model polityki społecznej w Polsce na tle porównawczym</i> | 33 |
| Gertruda Uścińska <i>Przyszłość zabezpieczenia emerytalnego</i> | 69 |
| Barbara Szatur-Jaworska <i>Polska polityka senioralna</i> | 93 |
| Małgorzata Szyłko-Skoczny <i>Polityka rynku pracy w Polsce</i> | 121 |
| Jacek Męcina <i>Stosunki pracy i dialog społeczny w Polsce – krytyczna analiza zmian w tym obszarze i rekomendacje na przyszłość</i> | 149 |
| Grażyna Magnuszewska-Otulak <i>Polityka wobec osób niepełnosprawnych w Polsce po 1989 r. Wybrane problemy</i> | 197 |

Wprowadzenie

W czterdziestoleciu działalności Instytutu Polityki Społecznej zainteresowania badawcze jego pracowników w pewnych dziedzinach były niezmiennie, a w innych ulegały zmianom. Od początku przedmiotem naszych badań były polityka zatrudnienia i społeczny ustrój pracy, zabezpieczenie społeczne, polityka rodzinna, rozwój i postęp społeczny, międzynarodowe aspekty polityki społecznej. Z biegiem czasu – wraz z powiększaniem się zespołu pracowników oraz pojawianiem się nowych problemów społecznych i nowych wyzwań – tematyka analiz prowadzonych w Instytucie rozszerzała się, a także zmieniały się pytania badawcze dotyczące dawnych przedmiotów badań. Polityki szczególne, którym obecnie poświęcają uwagę pracownicy IPS, to, między innymi, polityka rynku pracy, rodzinna, migracyjna, senioralna, mieszkaniowa, zabezpieczenie społeczne czy lokalna polityka społeczna. Przedmiotem naszych rozważań jest działalność różnorodnych podmiotów polityki społecznej – organizacji międzynarodowych, państwa, samorządu terytorialnego, trzeciego sektora, organizacji rynkowych. W Instytucie prowadzone są badania diagnostyczne, międzynarodowe porównawcze i ewaluacyjne. Zgodnie z tradycją badawczą IPS ważnym przedmiotem naszych naukowych zainteresowań są problemy i kwestie społeczne, takie jak, między innymi, ubóstwo, bezrobocie, wykluczenie społeczne, niepełnosprawność, kwestia kobieca. Instytut jest także ośrodkiem rozwoju teorii i metodologii polityki społecznej.

Książka, którą oddajemy w ręce Czytelników, prezentuje wyniki analiz stanowiących tylko nieznaczną część bogatego dorobku badawczego pracowników Instytutu Polityki Społecznej. Przedstawiamy w niej rozważania dotyczące przemian wybranych dziedzin polityki społecznej oraz zadań, jakie je czekają w niedalekiej przyszłości.

Tom otwiera artykuł Włodzimierza Anioła poświęcony aktualnym wyzwaniom, przed jakimi stoi Unia Europejska, wywołanym nie tylko przez ostatnie ważne wydarzenie w dziejach Wspólnoty, czyli Brexit, ale i trwającą od wielu lat internacjonalizację kwestii społecznych oraz proces rozpraszania władzy publicznej w środowisku międzynarodowym w wyniku globalizacji. Studium to przypomina o ważnym międzynarodowym kontekście kształtowania się krajowych polityk społecznych i zarazem pokazuje, że polityka społeczna jest także jednym z obszarów, na których kształtuje się ład międzynarodowy. Perspektywy europejskiej polityki społecznej są ściśle związane z przyszłym przebiegiem procesów integracyjnych na naszym kontynencie. Dlatego ważne jest, jaki scenariusz zmian w Unii Europejskiej zostanie zrealizowany. Autor artykułu formułuje tezę, że mądra integracja krajów europejskich wymaga budowania europejskiego demosu, którego stworzenie zależy, między innymi, od rozwoju unijnej polityki społecznej.

W następnym artykule przechodzimy od europejskiego wymiaru polityki społecznej do jej wymiaru krajowego, ale analizowanego na międzynarodowym tle porównawczym. Mirosław Księżopolski udziela w swoim tekście odpowiedzi na pytanie, jak można sklasyfikować model polskiej polityki społecznej. Pokazuje, jak zmieniał się on począwszy od końca lat 80., i zarazem szuka elementów trwałych, stanowiących dziedzictwo po okresie PRL. Wskazuje też, jakie przemiany polskiego modelu polityki społecznej miały charakter tzw. zejścia ze szlaku (ang. *path departure*), a które okazały się niemożliwe do przeprowadzenia z powodu zależności od wcześniej przebytej drogi (ang. *path dependent*). Autor proponuje ponadto bardzo wnikliwą i szczegółową analizę polskiego modelu polityki społecznej. Rozważa także jego perspektywy, uznając za najbardziej prawdopodobny scenariusz, w którym w najbliższych dekadach utrzyma się paternalistyczno-rynkowy charakter polityki społecznej i jej dualny model – składający się z części publicznej i prywatnej.

Od tych generalnych rozważań dotyczących międzynarodowego kontekstu polityki społecznej i kształtowania się jej polskiego modelu przechodzimy do analiz wybranych dziedzin polityki społecznej w Polsce. Piszący o nich autorzy proponują syntetyczne spojrzenie na zebrane doświadczenia i przedstawiają swoje opinie na temat perspektyw rozwoju polityki społecznej w wybranym zakresie.

Gertruda Uścińska poświęciła swój artykuł kluczowej w warunkach starzenia się ludności dziedzinie polityki społecznej, jaką jest zabezpieczenie emerytalne. Jego wielkie znaczenie wynika, między innymi, z rosnących potrzeb coraz liczniejszej populacji emerytów, zachwiania proporcji między liczbą opłacających składki emerytalne a liczbą otrzymujących świadczenie, aspiracji

społeczeństwa do wyższego poziomu konsumpcji na emeryturze czy oczekiwań społecznych związanych z relatywnie długim okresem przebywania na emeryturze i cieszenia się „trzecim wiekiem” (co znajduje wyraz w braku zgody na podwyższenie wieku emerytalnego). Przed polską polityką emerytalną stoją zatem trudne i zarazem ważne dla całej polityki społecznej wyzwania. Uznając, że skuteczne przewidywanie przyszłości, zwłaszcza w naukach społecznych, nie jest możliwe, Autorka skupia się na analizie potrzebnych zmian oraz problemów do rozwiązania w bliższej lub dalszej przyszłości. Zalicza do nich: fragmentaryzację zabezpieczenia emerytalnego, utrzymanie ubezpieczeniowego charakteru systemu emerytalnego, rozwój gwarancji minimalnej emerytury, likwidację kapitałowej części systemu emerytalnego oraz wypracowanie konsensu dotyczącego wieku emerytalnego.

Polityka emerytalna nie jest jedyną dziedziną polityki społecznej, która wymaga przeanalizowania i – do pewnego stopnia – przededefiniowania pod wpływem procesu starzenia się ludności. W odpowiedzi na ten proces władze publiczne w naszym kraju, między innymi, kształtują i rozwijają politykę senioralną. Mówi o niej rozdział autorstwa Barbary Szatur-Jaworskiej. Polityka senioralna jest w Polsce dziedziną polityki publicznej (wykracza bowiem poza politykę społeczną) z zaledwie kilkuletnią tradycją, ale ma znaczne możliwości rozwoju. Autorka ukazuje okoliczności narodzin polskiej polityki senioralnej i jej krótkie dzieje. Omawia wchodzące w jej skład w latach 2016–2017 programy i inicjatywy rządowe w takich dziedzinach, jak: ochrona zdrowia, wsparcie środowiskowe, zatrudnienie i polityka rynku pracy oraz wspieranie aktywności edukacyjnej, kulturalnej i społecznej (w tym obywatelskiej). Analizuje również perspektywy polityki senioralnej, wskazując na stojące przed nią szanse i zagrożenia.

W kolejnym rozdziale proponujemy czytelnikom analizę polityki rynku pracy. Tekst, autorstwa Małgorzaty Szyłko-Skoczny, zawiera syntetyczną i starannie uporządkowaną charakterystykę głównych kierunków przemian polityki rynku pracy w Polsce po 1989 r. Stanowi ona punkt wyjścia do omówienia zasadniczych zmian, jakie wynikły z regulacji ustawowych wprowadzonych w 2014 r. Autorka dokonuje – z wykorzystaniem danych zastanych – oceny nowych instrumentów i rozwiązań wprowadzonych wówczas do polityki rynku pracy, wykazując różną ich skuteczność. Kolejnym elementem rozdziału jest perspektywiczne spojrzenie na tę politykę i wskazanie na kluczowe zadania, z którymi musi się ona zmierzyć. Autorka podkreśla przy tym, że kluczowym czynnikiem kształtującym tę dziedzinę polityki społecznej jest stan gospodarki i związana z nim sytuacja na rynku pracy, bo od niej zależy charakter i skala wyzwań, jakie stają przed państwem.

Problematyce zatrudnienia i pracy jest poświęcony także następny rozdział książki. Jacek Męcina przeprowadza w nim pogłębioną analizę stosunków pracy i dialogu społecznego w Polsce. Analizuje zarówno dynamikę zmian na rynku pracy i w strukturze zatrudnienia, jak i różne aspekty oddziaływania na te stosunki ze strony otoczenia prawnego, instytucjonalnego oraz gospodarczego. Do czynników kształtujących stosunki pracy należy także dialog społeczny. Autor przedstawia w swoim artykule najnowsze nurty badań krajowych i międzynarodowych nad jakością pracy, wskazując przy tym najważniejsze wyzwania i możliwe scenariusze rozwoju stosunków pracy w Polsce w najbliższych latach. Wyraża pogląd, że będą one okresem dynamicznych zmian w stosunkach pracy, a ich cechą charakterystyczną będzie rosnąca aktywność zakładów pracy w zaspokajaniu potrzeb pracowników.

Grażyna Magnuszewska-Otulak opisuje w swoim tekście, jak zmieniała się w Polsce polityka społeczna wobec osób z niepełnosprawnościami, która – podobnie jak polityka senioralna – jest przykładem polityki horyzontalnej zawierającej w sobie elementy różnych polityk szczegółowych. Autorka zdecydowała się na omówienie polityki oświatowej, polityki zatrudnienia oraz wsparcia socjalnego dla osób niepełnosprawnych i ich rodzin. W każdej z tych dziedzin wskazuje kluczowe problemy, które w nich występują, i możliwości ich rozwiązywania. Omawia też perspektywy tego segmentu polityki społecznej na najbliższe lata.

Wszystkie zamieszczone w tomie studia zawierają w sobie spojrzenie wstecz i refleksję nad najbliższą przyszłością polityki społecznej. Nie jest zamiarem Autorów prognozowanie zmian, gdyż przynosi ono – jak pokazują przykłady prac wielu badaczy – bardzo niepewne rezultaty. Proponujemy spojrzenie na perspektywy polityki społecznej w Polsce i w Europie przez pryzmat wcześniejszych doświadczeń, różnorodnych uwarunkowań i zróżnicowanych scenariuszy. Przedstawiciele stosowanych nauk społecznych, a do nich należy nasza dyscyplina, są bowiem powołani do tego, by wskazywać na wyzwania stojące przed społeczną praktyką. Autorzy artykułów szczególnie nacisk kładą na działania podmiotów państwowych, uznając, że na władzy państwowej spoczywa największa odpowiedzialność za kształtowanie celów i instrumentów polityki społecznej.

Włodzimierz Anioł

Od unii gospodarczej do unii socjalnej w strefie euro? Znaczenie polityki społecznej w integracji europejskiej

Wstęp

W marcu 2017 r. minęło 60 lat od narodzin Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (EWG), załączka i poprzedniczki dzisiejszej Unii Europejskiej. Z okazji tej okrągłej rocznicy na uroczystym posiedzeniu Rady Europejskiej w Rzymie ogłoszono wspólną odezwę – nazwaną Deklaracją rzymską – w której przywódcy 27 państw członkowskich (już bez Wielkiej Brytanii) nakreślili podstawowe wyzwania i cele stojące przed Unią w najbliższej perspektywie. W tym zwięzłym, zaledwie trzystronicowym dokumencie, wśród czterech punktów określających najważniejsze zadania UE na dziś i jutro, znalazł się akapit zatytułowany *Europa Socjalna*, który warto tu przytoczyć na wstępie *in extenso*:

„Unia, która – na podstawie trwałego wzrostu – wspiera postęp gospodarczy i społeczny, a także spójność i konwergencję, a zarazem podtrzymuje integralność rynku wewnętrznego; uwzględniająca różnorodność systemów krajowych i kluczową rolę partnerów społecznych; promująca równość kobiet i mężczyzn, a także prawa i równe możliwości dla wszystkich; zwalczająca bezrobocie, dyskryminację, wykluczenie społeczne i ubóstwo; w której młodzi ludzie mają dostęp do kształcenia i szkolenia najwyższej jakości i mogą uczyć się i znajdować zatrudnienie na całym kontynencie; Unia chroniąca dziedzictwo kulturowe i promująca różnorodność kulturową” (Deklaracja rzymska 2017).

Wydaje się znamienne, że paragraf ten zajął w Deklaracji rzymskiej nie mniej miejsca niż punkt poświęcony kwestiom ekonomicznym – jednolitemu rynkowi, unii walutowej, sprawom energetyki i ekologii¹. Symptomatyczne też, że wszystkie z 27 państw unijnych, w tym Polska, ostatecznie zgodziły się na obecność w tekście następującego zapisu: „Będziemy działać wspólnie – w zależności od potrzeb w różnym tempie i z różnym nasileniem (podkr. WA) – podążając w tym samym kierunku, jak czyniliśmy to w przeszłości, zgodnie z traktatami, pozostawiając drzwi otwarte dla tych, którzy zechcą przyłączyć się później”. Jak to zwykle bywa przy okazji tego rodzaju międzynarodowych aktów politycznych, cytowane stwierdzenie jest dość wieloznaczne i nieprzypadkowo rozmyte, rozwodnione po to, by kompromisowo zadowolić wszystkie podpisujące się pod nim strony, zarówno zwolenników, jak i przeciwników pogłębienia procesów integracyjnych. Czy w istocie jednak nie legitymizuje ono realizacji koncepcji Europy wielu prędkości (lub kilku koncentrycznych kręgów), a tym samym nie zapowiada przyspieszonego rozchodzenia się Unii na obszary o różnym poziomie integracji, w tym także w sferze socjalnej?

I. Społeczno-gospodarcza nierównowaga w procesie integracyjnym

Unię Europejską zamieszkuje dziś mniej niż 7% ludności świata, natomiast jej udział w światowym eksporcie produktów przetworzonych sięga około 20%, zaś w globalnym PKB około 25%. Proporcjonalnie jeszcze więcej pieniędzy niż inne regiony globu kraje Unii przeznaczają na cele społeczne, bo około połowy wszystkich środków wydawanych na świecie w tej dziedzinie. Z tego punktu widzenia UE jest więc swoistym mocarstwem globalnym, można by rzec: „potęgą socjalną”, ale i nośnikiem specyficznego modelu rozwojowego, nazywanego często „europejskim modelem społecznym” (Barbier 2015; Vaughan-Whitehead 2015), który różni się od wzorców spotykanych w innych częściach globu – czy to w neoliberalnej Ameryce, czy to w autorytarnej (w większości) Azji, nie mówiąc już o doświadczeniach dużo mniej zasobnych społeczeństw latynoamerykańskich i afrykańskich. Wiele sfer i rozwiązań europejskiej polityki społecznej budzi tam zainteresowanie, szczerzy podziw i zazdrość, by wspomnieć tylko o francuskim systemie ochrony zdrowia, fińskiej edukacji, szwedzkiej polityce rodzinnej i równouprawnienia płci, holenderskich czy

¹ W dwóch pozostałych punktach Deklaracji przyjętej 25 marca 2017 r. zarysowano najpilniejsze główne cele Unii w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego (w tym eliminowania zagrożeń migracyjnych i terrorystycznych) oraz stosunków Europy ze światem zewnętrznym.

niemieckich osiągnięciach w polityce zatrudnienia. W międzynarodowych rankingach i studiach porównawczych jakości życia w różnych państwach świata członkowie UE lokują się zazwyczaj na samej górze tabel uwzględniających różnorakie kryteria i szczegółowe wskaźniki.

Jaka jest rola Unii Europejskiej w polityce społecznej? Większość zagadnień zaliczanych do tej sfery pozostaje, w myśl zapisów traktatowych, w grupie tzw. kompetencji dzielonych, wykonywanych pospołu przez Unię i jej państwa członkowskie. Pozostałe kwestie są przeważnie regulowane samodzielnie przez władze narodowe, a chodzi tu zwłaszcza o tak wrażliwe (i drażliwe) politycznie i społecznie sprawy, jak poziom podatków, płac czy zasiłków socjalnych. Niemniej jednak obszar zainteresowań i zakres przedmiotowy szerzej rozumianej unijnej polityki społecznej, jako jednej z europolityk publicznych, jest całkiem rozległy (Anioł 2012b, s. 142–150). Działania w tej dziedzinie, ich specyfika i historyczny dorobek mogą być i są badane w różnych perspektywach teoretycznych (Anioł 2010). Najbardziej adekwatna wydaje się tu analiza przez pryzmat wielopoziomowego rządzenia (ang. *multi-level governance* – MLG), z uwzględnieniem aktywności i roli instytucji unijnych, rządów państw i władz lokalnych, a także podmiotów rynkowych i pozarządowych. Mnogość tych różnych kontrybucji składa się w sumie na fenomen, który daje się zasadnie określić mianem europejskiej transnarodowej polityki społecznej (Anioł 2011c).

Sama UE używa w polityce społecznej co najmniej trojakiego rodzaju instrumentów: polityczno-koordynacyjnych, prawnych i finansowych (Anioł 2003, s. 50–63). Umownie i metaforycznie mówiąc, w jej dyspozycji znajdują się trzy główne narzędzia, stosowane notabene w każdej sektorowej polityce publicznej: Pióro, Miecz i Sakiewka. Sięgając do tego instrumentarium, stosunkowo rzadko w unijnej polityce społecznej korzysta się z oręża twardego prawa i środków restrykcyjnego egzekwowania przepisów, jakichś surowych sankcji, ortodoksyjnego narzucania drobiazgowych norm i standardów. Znacznie zaś częściej w użyciu są narzędzia miękkie, np. tzw. otwarta metoda koordynacji (ang. *open method of coordination* – OMC), które są uzupełniane instrumentami finansowymi, w rodzaju dotacji z Europejskiego Funduszu Społecznego. Także pozostałe fundusze strukturalne i inwestycyjne oraz opierająca się na nich polityka spójności, a nawet Wspólna Polityka Rolna (ang. *common agricultural policy* – CAP) – ze względu na ich redystrybucyjny charakter i efekty – bywają czasem zaliczane do „skrzynki narzędziowej” wspólnotowej polityki społecznej.

W jej rozwoju od czasu powołania EWG w 1957 r. można wyróżnić co najmniej cztery zasadnicze okresy (tamże, s. 18–44). Znalazłyby się ponadto argumenty przemawiające za wyodrębnieniem w ewolucji tej polityki najnowszego,

piątego już etapu, którego początek przypadł na okolice 2010 r. Wówczas to UE zaczęła zasadniczo wzmacniać swą dyscyplinującą presję na wydatki społeczne w krajach członkowskich, reagując w ten sposób na dotykający je kryzys gospodarczy, wzrost zadłużenia i zapaść w finansach publicznych przy pomocy takich instrumentów, jak tzw. semestr europejski (od 2011 r.) czy Pakt fiskalny z 2012 r.² Na bliższe omówienie dorobku i ewolucji unijnej polityki społecznej brak tu miejsca, podobnie jak na rozważania o utrudniających jej rozwój rozmaitych strukturalnych i politycznych barierach, które charakteryzowałem zresztą ostatnio gdzie indziej (Anioł 2011a, s. 34–40). Niezależnie od wszystkich działań koordynujących i wysiłków harmonizacyjnych podejmowanych w tej dziedzinie na szczeblu Unii, warto w każdym razie pamiętać, że polityka społeczna jest realizowana na Starym Kontynencie w różnych narodowych i regionalnych „smakach”, czyli w ramach rozmaitych reżimów i modeli państwa opiekuńczego (*welfare regimes/models*). I wciąż aktualne pozostają także stawiane przy tej okazji pytania w rodzaju: W jakim stopniu możliwa i uzasadniona jest konwergencyjna ingerencja UE w narodowe systemy instytucjonalne, kultury polityczne, uświęcone tradycje i społeczne przyzwyczajenia? Czy Bruksela powinna podpowiadać, a tym bardziej narzucać, jakieś wzory życia codziennego, np. w stosunkach pracowniczych, działalności oświatowej czy relacjach rodzinnych?

Ilustracją wątpliwości artykułowanych w tym zakresie mogą być zastrzeżenia i rezerwa wobec ewentualnego delegowania kolejnych suwerennych kompetencji państw członkowskich na szczebel unijny, jakie wyraził niemiecki Trybunał Konstytucyjny w Karlsruhe we wrześniu 2009 r. W swym orzeczeniu dotyczącym Traktatu lizbońskiego wyznaczył on w tej kwestii pewne nieprzekraczalne (choć nie całkiem precyzyjne) granice, zastrzegając, że „zjednoczenie Europy na podstawie traktatów zawieranych przez suwerenne państwa nie może dokonywać się w ten sposób, że państwa członkowskie nie będą miały wystarczającej przestrzeni do politycznego kształtowania gospodarczych, kulturowych i społecznych warunków życia obywateli” (cyt. za: Buras 2012).

Jest wszakże faktem, że w już ponad 60-letnim okresie jednoczenia kontynentu mamy do czynienia z kumulatywnym rozwojem europejskiej wspólnoty na zasadzie efektu przeciekania (ang. *spill over*) różnych form i rezultatów integracji z jednego funkcjonalnego sektora do drugiego, w interesującym nas tu przypadku do sfery społecznej zwłaszcza ze sfery ekonomicznej. Warto

² O najnowszych tendencjach w rozwoju i aktualnym stanie unijnej współpracy w dziedzinie polityki społecznej zob. m.in. Natali 2015; Stuchlik 2014; Dały 2012.

zauważyć, że na przykład usuwanie rozmaitych barier na wspólnym rynku to przecież nie tylko likwidacja ceł i innych ograniczeń w swobodnym przepływie towarów, ale też tysiące regulacji i instrumentów służących zapewnieniu uczciwej konkurencji w działalności gospodarczej, przy zakładaniu przedsiębiorstw i na rynku pracy. To wypracowywanie antydyskryminacyjnych rozwiązań podatkowych, ułatwianie obrotu nieruchomościami, to ochrona warunków zatrudnienia, praw konsumentów i środowiska naturalnego. To także sprzyjanie równouprawnieniu płci, odpowiedniemu traktowaniu uchodźców, migrantów i innych mniejszości, to budowanie systemów wzajemnego uznawania przepisów w dziedzinie świadczeń socjalnych i ochrony zdrowia, dyplomów i kwalifikacji zawodowych, wyroków sądowych, a także wspomaganie ich egzekucji itd., itp. Dużą rolę w tworzeniu tych złożonych mechanizmów prawnych, w coraz większym stopniu obejmujących także pozaekonomiczne sfery europejskiej integracji, odgrywa orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Jest w każdym razie naiwnym złudzeniem przekonanie, że można by rozwijać i praktykować zaawansowaną, głębszą integrację gospodarczą bez integracji społecznej i politycznej. Bez „przelewania się” efektów ścisłej współpracy z dziedziny do dziedziny, bez – w konsekwencji – ograniczania tradycyjnie rozumianej suwerenności państwa narodowego także w sprawach socjalnych.

Nie przeszkadza to zarazem stwierdzić, że co najmniej od lat 80. wielu ekspertów mówi o utrzymującej się społeczno-gospodarczej asymetrii integracji europejskiej oraz jej „neoliberalnym skrzywieniu”. Przekonują oni, że forsowanej przez Unię polityce daleko idącej liberalizacji jednolitego rynku od dłuższego czasu nie towarzyszyły w praktyce wystarczająco duże postępy w budowaniu Europy Socjalnej. Podkreślają, że Unia uwolniła rynki i pozbawiła państwa – w ramach tzw. integracji negatywnej – efektywnych narzędzi oddziaływania na życie gospodarcze i społeczne. A jednocześnie ta sama Unia nie wykształciła w zamian – w ramach tzw. integracji pozytywnej – stosownych, odpowiednio skutecznych mechanizmów regulacji i rządzenia na poziomie ponadnarodowym w zakresie różnych polityk publicznych, w szczególności zaś w polityce społecznej. Sam jednolity rynek – jak się uważa – nie jest tymczasem w stanie odgrywać roli wystarczająco skutecznego integratora Europy oraz gwaranta zrównoważonego rozwoju. Co zresztą dowodnie pokazała ostatnia kryzysowa dekada, w której mechanizmy czysto rynkowe okazały się bezradne bądź niesatysfakcjonujące w rozładowywaniu różnego rodzaju napięć i rozwiązywaniu problemów o charakterze gospodarczym i społecznym.

W szerszym planie wskazuje się ponadto, że Unia Europejska od dawna potrzebuje rozsądnego, bardziej zrównoważonego kompromisu między libe-

ralną gospodarką i wolnym, otwartym na świat jednolitym rynkiem oraz wiarygodną polityką społeczną, zapewniającą Europejczykom odpowiedni poziom życia, a pracownikom i ich rodzinom adekwatną ochronę socjalną, także w obliczu starcia z konkurencją w postaci tańszych producentów z Chin oraz innych, nie tylko azjatyckich państw. Nieprzypadkowo obecny przewodniczący Komisji Europejskiej Jean-Claude Juncker – chadek, ale określający czasem sam siebie „chrześcijańskim socjaldemokratą” – zaraz po wyborze na to stanowisko w lipcu 2014 r. mówił w Parlamencie Europejskim: „Dążenie do konkurencyjnej gospodarki w Europie jest często mylone z niszczeniem państwa dobrobytu. A jednolity rynek nie jest ważniejszy od kwestii socjalnych” (cyt. za: Bielecki 2014). Zadeklarował zarazem przy tej okazji, że jest entuzjastycznym orędownikiem społecznej gospodarki rynkowej. Przyznał, że przy ratowaniu Grecji czy Portugalii przed bankructwem i opracowywaniu dla nich programów reform i cięć budżetowych Unia popełniła pewne błędy, nie doszacowując ich kosztów społecznych dla zwykłych ludzi.

II. W stronę europejskiego welfare state czy unii socjalnej?

Postępująca internacjonalizacja kwestii społecznych i proces rozpraszania władzy publicznej w środowisku międzynarodowym sprawiają tymczasem, że kraje członkowskie UE stają się coraz bardziej, w jeszcze większym niż dotychczas stopniu „półsuwerennymi państwami dobrobytu”³. Zderegulowane, pozbawione wpływu na liczne i wysoce umiędzynarodowione procesy społeczno-gospodarcze, stają się one państwami „wypatroszonymi” z wielu tradycyjnych funkcji, także tych służących zagwarantowaniu obywatelom odpowiedniego bezpieczeństwa socjalnego.

Powszechnie ceniony współczesny filozof Peter Sloterdijk twierdzi, że Europa staje obecnie przed dramatyczną alternatywą. Według niego albo doczeka się ona „rozszerzenia państwa opiekuńczego do rozmiarów ponadnarodowych”, albo dokona się w niej „autorytarny zwrot światowego kapitalizmu, wraz z którym powróciłyby pewne fatalne opcje lat dwudziestych i trzydziestych XX wieku” (Sloterdijk 2011). Podobnie stawał niedawno sprawę politolog Jan Zielonka z uniwersytetu w Oksfordzie: „Państwo opiekuńcze możemy obronić w skali przynajmniej europejskiej albo je stracimy. Wraz z nim stracimy spójność, pokój społeczny i demokrację” (Zielonka 2017). Nie brakuje innych badaczy, którzy od dawna uważają, że trzeba tworzyć międzynarodowe,

³ Pojęcie to sformułowano i rozwinięto w pracy: Leibfried, Pierson 1995.

a zwłaszcza europejskie mechanizmy obrony sprawiedliwości społecznej, że trzeba wyjść w tej dziedzinie poza myślenie i działanie w kategoriach tylko państwa narodowego, co np. niemiecki socjolog Ulrich Beck nazywał kiedyś „kosmopolitycznym realizmem”, a co z dzisiejszej perspektywy – w warunkach wznoszącej się fali renacjonalizacji – może się wydawać formułą mało realistyczną czy nieprzekonującą. Wprowadzanie np. ponadnarodowych mechanizmów ograniczających ryzyka związane z globalnym przepływem kapitałów, wzmacniających kontrolę nad wielkimi korporacjami, bankami i innymi instytucjami finansowymi, to dziś dla wielu pragmatyków naiwna utopia. Beck dowodził w każdym razie, że w czasach intensywnej globalizacji i europeizacji ekonomicznej, bez tego rodzaju nowej filozofii i strategii utrzymanie tradycyjnych zdobyczy *welfare state* nie będzie możliwe (Beck 2005).

Claus Offe, inny niemiecki socjolog i politolog, trafnie zauważa: „konkurencja podatkowa i cięcie kosztów systemu ubezpieczeń społecznych sprawiają, że integracja nie sprzyja trwaniu szczodrych państw opiekuńczych”. I prowadzi dalej swój wywód w następującym kierunku: „Proces integracji podważa (...) zdolność do suwerennego działania w dziedzinie polityki społecznej. Skoro tak, to UE powinna zająć się prowadzeniem tej polityki”. A jednym z głównych celów Unii „powinna być odbudowa zagrożonych elementów państwa opiekuńczego na poziomie europejskim”, stworzenie „całościowego systemu zapewniającego minimum socjalnego bezpieczeństwa” (Offe 2007). W kontekście obecnego kryzysu strefy euro, w szczególności opowiada się on za pilną harmonizacją polityk podatkowych i społecznych, za programami silniej wyrównującymi różnice w poziomie rozwoju europejskich regionów, za takimi narzędziami transnarodowej redystrybucji, jak np. proponowany od jakiegoś czasu unijny dochód gwarantowany, za jakąś formą uwspólnotowienia długów, np. w formie euroobligacji (Offe 2015).

Rozwiniętą argumentację na rzecz utworzenia Europejskiej Unii Socjalnej zaprezentował ostatnio były belgijski minister polityki społecznej (w latach 1999–2004), a obecnie profesor Uniwersytetu Amsterdamskiego (UvA) Frank Vandembroucke. Z jednej strony taka Unia odgrywałaby rolę koniecznego stabilizatora polityki makroekonomicznej, a z drugiej wspierała rozwój krajowych polityk społecznych poprzez ustanawianie i egzekwowanie generalnych celów i standardów socjalnych. Vandembroucke podkreśla zarazem, że postulowana przez niego Unia nie stanowiłaby czegoś w rodzaju europejskiego, federalnego państwa opiekuńczego, lecz tylko unię narodowych państw opiekuńczych, opierającą się wszakże na zasadzie solidarności i wzajemnego wspomagania się w osiągnięciu wspólnie uzgodnionych celów (Vandembroucke 2015; Vandembroucke, Vanhercke 2014).

III. Kryzys unii monetarnej jako szansa

Szczególna rola w budowaniu takiej Europejskiej Unii Socjalnej przypadłaby niewątpliwie największym państwom członkowskim oraz strefie euro. Po wystąpieniu z UE Wielkiej Brytanii 19 krajów eurolandu wytwarzać już będzie przytłaczającą część, bo 85% unijnego PKB, co nieuchronnie przełoży się także na polityczny ciężar tej grupy. Brexit oznacza też osłabienie przeciwwagi dla dominującej pozycji Niemiec w całej Unii, zachwianie istniejącej dotychczas względnej równowagi między Berlinem, Paryżem i Londynem. Brytyjczycy, co warto również pamiętać, byli w Unii do tej pory wpływowymi strażnikami „świętego ognia” mechanizmów wolnorynkowych, mocno związanych z liberalną tradycją anglosaską, poniekąd w opozycji do regulacyjnych i etatystycznych skłonności charakterystycznych dla Europy kontynentalnej.

Kryzys w strefie euro, który ujawnił się w całej pełni w 2010 r., może paradoksalnie odegrać rolę istotnej – jeśli nie kluczowej i najważniejszej – przesłanki nowego projektu, tj. unii socjalnej i politycznej. Dotychczas, zamiast popchnąć do przodu i przypieczętować europejską integrację, wspólna waluta w istocie raczej zachwiała tym procesem.

Niezależnie od szerszych, ogólniejszych przyczyn tych perturbacji, związanych z załamaniem na światowych rynkach finansowych w 2008 r., depresją gospodarczą i kłopotami z powrotem na ścieżkę trwałego wzrostu, zjawiska kryzysowe w eurolandzie miały swoje specyficzne źródła, wynikające z wadliwej architektury unii walutowej, a także z sytuacji wewnętrznej, w tym błędnej polityki części jej członków.

Wiele mówi się w tym kontekście o schorzeniach i patologiach systemowych związanych z klientelizmem politycznym, np. w przeżywającej relatywnie największe kłopoty Grecji, gdzie przez całe lata funkcjonowały rozbudowane przywileje dla urzędników (chodzi zwłaszcza o posady po kumotersku obsadzone działaczami partyjnymi), dla bliskich władzy biznesmenów, zwłaszcza armatorów, wojska czy Cerkwi prawosławnej. Inni piszą o panującej w krajach unijnego Południa „kulturze politycznego feudalizmu”, w ramach której elity manipulują kapitałem i władzą w sposób nieprzejrzysty, poza oficjalną sceną publiczną oświetloną blaskiem medialnych jupiterów. Przeciwstawia się temu sytuację dominującą w krajach unijnej Północy, gdzie protestancki etos i kultura polityczna nakazują ściślej przestrzegać dyscypliny budżetowej, standardów służby cywilnej i transparentności w życiu publicznym, skuteczniej egzekwować prawo i zawarte umowy itp. Nawiązując do rozważań Maxa Webera z początku XX w., można by więc skonstatować, że obszar panowa-

nia etyki protestanckiej niekoniecznie pokrywa się z terytorium opanowanym przez ducha całego europejskiego kapitalizmu.

Jeśli chodzi o strukturalne mankamenty samej unii monetarnej, należałoby przypomnieć, że w 1999 r. wprowadzie powstała wspólna waluta euro, ale politykę finansową czy – szerzej – gospodarczą i społeczną w zasadniczej mierze pozostawiono w gestii państw narodowych. W praktyce nie zapewniono odpowiedniego nadzoru finansowego na poziomie unijnym. Do peryferyjnych członków strefy – Grecji, Hiszpanii, Portugalii, Irlandii, Łotwy czy Estonii – płynęły tzw. łatwe pieniądze, czyli tanie kredyty i kapitał, który inwestowano często w celach spekulacyjnych, m.in. na sztucznie rozdętych rynkach nieruchomości, a nie w sektorach produkcyjnych. Długo zaniedbywano przy tym niezbędne reformy strukturalne, np. w mało wydajnym sektorze publicznym. Rósł deficyt budżetowy i dług publiczny, niejednokrotnie fałszowano statystyki, by pozyskać więcej funduszy europejskich. Przy czym okresowe przekraczanie progów deficytu i długu, określonych w Pakcie stabilności i wzrostu z 1997 r., dotyczyło właściwie większości państw; do chlubnych wyjątków należały tu tylko Luksemburg i Finlandia. Np. we Francji deficyt w budżecie nadal przekracza obecnie 3%, a dług publiczny sięga 100%, czyli w obu przypadkach zalecane progi nie są respektowane.

Z drugiej strony wielu ekspertów nieraz wskazywało, że ułomność unii monetarnej od samego początku polegała na tym, iż zabrakło w niej solidarnościowego mechanizmu wyrównawczego, swoistej „unii transferów”. Obok nadzoru zadłużenia potrzebny jest w niej – argumentowano – silny system wyrównywania korzyści związanych ze wspólną walutą, a rozkładających się nierównomiernie w gospodarkach pozostających na różnym poziomie rozwoju. Na razie eurozona uprzywilejowuje silniejszych mocniej niż jednolity rynek i np. niemieckie sukcesy gospodarcze i eksportowe są osiągane w jakimś sensie kosztem słabiej rozwiniętych krajów europejskiego Południa. Stąd też niezbędne okazują się odpowiednio legitymizowane transfery z zamożniejszych do uboższych państw i regionów, czyniące z unii walutowej byt bardziej solidarny i kompletny – na podobieństwo gospodarek i państw narodowych, zarówno unitarnych, jak i federalnych, tak jak to wygląda nie tylko w Szwecji czy Niemczech, ale i w USA.

Znany niemiecki socjolog z kręgu kontynuatorów szkoły frankfurckiej Wolfgang Streeck twierdzi, że obecna Unia przypomina w istocie neoliberalny ideał federacji państw, jaki zarysował jeszcze przed wojną w jednym ze swych esejów filozof i ekonomista Friedrich von Hayek. Chodzi o twór, w którym rynki i życie gospodarcze zostają maksymalnie uwolnione od politycznej kontroli, a rola narzędzi protekcyjnych jest ograniczona do minimum

(Streeck 2014). Dla Streecka unia walutowa w UE jest ukoronowaniem neo-liberalnego projektu „państwa konsolidacyjnego” (ang. *consolidation state*), dla którego najważniejsza jest polityka zaciskania pasa, czyli redukcja deficytu budżetowego, i wiarygodność w spłacaniu pożyczek zaciągniętych na rynkach finansowych. Tę fazę ewolucji ekonomii politycznej powojennego kapitalizmu w Europie poprzedził etap „państwa podatków” (ang. *tax state*), w którym wydatki publiczne były w zasadzie pokrywane z przychodów, oraz stadium „państwa długu” (ang. *debt state*), dla którego charakterystyczne jest z kolei rosnące zadłużenie publiczne i prywatne (Streeck 2015). W eurolandzie ścierają się obecnie ze sobą interesy pożyczkodawców (niem. *Marktvolk*, czyli „ludu rynku”) z potrzebami grup dotkniętych zadłużeniem (niem. *Statsvolk*, czyli „ludu państwa”). Kryzys w tej strefie W. Streeck postuluje rozwiązać poprzez odejście od wspólnej waluty na rzecz systemu „europejskiego Bretton Woods”, który przywracałby elastyczne kursy wymiany i możliwość dewaluacji walut narodowych. Taką strategię zmierzania się z omawianym wyzwaniem można by wszakże określić jako defensywną, bo rekomendującą w istocie przywrócenie *status quo ante*.

Również politolog Fritz Scharpf uważa, że neoliberalne podejście zyskało bardzo silne umocowanie instytucjonalne w europejskiej unii walutowej. Jej obecna konstrukcja wymusza bowiem obniżanie płac i standardów socjalnych, ciągle uelastycznianie rynków pracy, czyli swoisty „wyścig do dna” (ang. *race to the bottom*) w polityce społecznej. Euro, mówiąc obrazowo, nakłada na państwa taki gorset, w którym niektóre z nich muszą się udusić. Proroctwa wydają się uwagi Scharpfa z 1986 r., kiedy to w esejie opublikowanym w „Die Zeit” ostrzegł przed wspólną walutą, gdyż – jego zdaniem – bez zeuropeizowania polityki fiskalnej i znacznych transferów może ona pogłębić nierówności ekonomiczne, faworyzując w szczególności wysoce konkurencyjne Niemcy i dając tym samym pretekst do zarzutów o „dążenie do wprowadzenia niemieckiego gospodarczego imperializmu” (cyt. za: Kirchner 2013). Jest faktem, że w opinii wielu ekspertów unia monetarna sprzyja dzisiaj raczej kredytodawcom, a nie kredytobiorcom, zaś jej głównym beneficjentem okazują się Niemcy. Ułatwia im ona bowiem eksport do pozostałych państw strefy euro oraz chroni przed częściową utratą konkurencyjności z powodu zbyt silnej waluty (czego doświadczają np. Szwajcarzy, posiadając zbyt mocnego franka). Nie brakuje głosów, że niemieckie firmy za dużo sprzedają za granicę, a inni w eurolandzie za dużo importują i kupują, stąd apele do Berlina o przywrócenie równowagi handlowej poprzez silniejsze pobudzenie popytu wewnętrznego u siebie w kraju.

Jednocześnie warto pamiętać, że to Niemcy ponoszą od 2010 r. największy ciężar pakietów ratunkowych dla szczególnie zadłużonych krajów eurolandu.

Rozciągając nad innymi ten parasol, stały się zdecydowanym orędownikiem twardej dyscypliny budżetowej i polityki zaciskania pasa. W pewnym sensie narzucały im działania i środki oszczędnościowe pod hasłem *austerity policy*, stawiając niekiedy pod ścianą takie kraje jak Grecja (Anioł 2011b; Nadolska, Szewior 2016). Jako konsekwentny zwolennik i promotor kultury stabilności w finansach publicznych (niem. *Stabilitätkultur*), władze niemieckie krytycznie oceniały m.in. decyzję szefa Europejskiego Banku Centralnego (EBC) Mario Draghiego z 2012 r., umożliwiającą tej instytucji w razie potrzeby skupowanie bez ograniczeń obligacji państw eurostrefy na rynkach wtórnych, co miało im pozwolić utrzymać finansową płynność. Jeszcze śmielszym i bardziej ryzykownym krokiem byłoby wprowadzenie euroobligacji, które uwspólnowiłyby część długów państw euro. Berlin jest jednak do dzisiaj przeciwny temu rozwiązaniu i twierdzi, że wymagałoby ono zmiany niemieckiej konstytucji lub nowelizacji unijnych traktatów.

Na razie mnożą się apele o dokończenie budowy unii bankowej, zapewniającej lepszy wspólny nadzór nad bankami, kontrolę ich upadłości, gwarancję depozytów, regulowanie rynku kredytów hipotecznych. Proces ten został zapoczątkowany w 2012 r. decyzją o rozciągnięciu przez EBC takiego nadzoru nad 120 największymi europejskimi bankami.

Tak czy inaczej, w strefie euro zaczyna dojrzewać i nawet dominować ostatnio przekonanie, że dla przezwyciężenia jej przedłużającego się kryzysu i systemowych słabości nie wystarczy już forsowana szczególnie przez Berlin i unijną Północ drastyczna dyscyplina budżetowa. Że aby uratować ją przed możliwym rozpadem, konieczne jest również radykalne pogłębienie integracji w jej ramach, w tym usprawnienie i wzmocnienie mechanizmów solidarnościowych, co postuluje zwłaszcza Paryż i inne stolice unijnego Południa. Chodziłoby m.in. o pełniejsze i szybsze wyrównywanie występujących na obszarze unii walutowej różnic w poziomie rozwoju, w dochodach państw i obywateli. Silniejsze i bogatsze państwa eurolandu mogłyby w ten sposób jeszcze bliżej związać ze sobą mniejsze i biedniejsze kraje, wśród których nie brakuje jednakowoż symboli sukcesu rozwojowego, czego przykładem mogą być trzy państwa bałtyckie, określane już czasem mianem nowej Skandynawii (Grela 2017).

W tym właśnie celu potrzebne jest także ściślejsze harmonizowanie polityk gospodarczych, przemysłowych, podatkowych i społecznych. Aby euro przetrwało, na popękane naczynie unii gospodarczo-monetarnej powinny być nakładane – argumentują zwolennicy pogłębiania integracji – kolejne obręcze unii bankowej, fiskalnej, socjalnej i politycznej. Na dłuższą metę trudno mieć po prostu wspólny pieniądź i jeden bank centralny, a jednocześnie bardzo różne

podatki, systemy wynagrodzeń, standardy pracy czy świadczenia społeczne. Proces konwergencji w wymienionych i wielu innych jeszcze dziedzinach jawi się w tej perspektywie jako logiczna i konieczna konsekwencja funkcjonowania wspólnej waluty.

Z myślą o podobnym scenariuszu coraz częściej formułowane są propozycje zmian i innowacji instytucjonalnych w Unii Europejskiej. Nie jest przesądzone, czy ich ewentualna implementacja będzie wymagała zmian w unijnych traktatach czy też mogłaby zostać przeprowadzona na podstawie umów międzyrządowych. Podnoszony jest postulat ustanowienia wspólnego dla państw eurolandu ministra finansów, być może osobnego komisarza ds. strefy euro w Komisji Europejskiej, a w dalszej perspektywie także jakiegoś rodzaju „rządu gospodarczego” (franc. *gouvernement économique*⁴). Wzmacniałby on unię ekonomiczną m.in. poprzez prowadzenie polityki równoważenia całej gospodarki, utrzymywania konkurencyjności, kontrolowania zadłużania się również sektora prywatnego, a nie tylko publicznego. Coraz więcej zwolenników zdobywa sobie idea utworzenia osobnej izby Parlamentu Europejskiego dla strefy euro. Absolutnie kluczowe znaczenie – w tym z punktu widzenia pozostającej poza tą strefą Polski – może mieć jednak powstanie w ramach UE odrębnego budżetu dla państw unii walutowej.

O wspólnym budżecie i resorcie skarbu eurolandu mówił wprost i wielokrotnie w tegorocznej kampanii wyborczej nowy prezydent Francji Emmanuel Macron. Postulował i przewidywał jego utworzenie – z własnymi dochodami i papierami dłużnymi – w miejsce tzw. europejskiego mechanizmu stabilizacyjnego (ESM), instytucji udzielającej od 2012 r. pożyczek i gwarancji kredytowych członkom eurozony przeżywającym finansowe kłopoty. Eurobudżet miałby jednak służyć nie tylko doraźnym akcjom ratunkowym, ale nade wszystko inwestycjom w państwach wymagających prorozwojowej stymulacji, pobudzaniu zatrudnienia ludzi młodych, korygowaniu pojawiających się dysharmonii i nierówności, z czasem także emitowaniu obligacji. Idea ta staje się popularna w wielu stolicach „starej Europy” i w samej Brukseli, a jej realizacja logicznie i nieuchronnie wiązałaby się z ograniczeniem wkładów głównych płatników netto do wspólnej kasy całej Unii.

Już od dawna pojawiają się postulaty ujednoczenia zasad podatków bezpośrednich, np. wprowadzenia – podobnie jak w przypadku VAT – dolnej, a być może także górnej stawki CIT. Irytację polityków i przedsiębiorców francuskich czy niemieckich, krytykujących „nieuczciwą konkurencję podatkową”,

⁴ Formuła ta jest od dłuższego czasu forsowana przez Francuzów, inni wolą mówić o „rządzeniu gospodarczym” (*economic governance*), zaś Niemcy o „sterowaniu gospodarczym” (*Wirtschaftssteuerung*).

wzbudza obecnie np. bardzo niski podatek dla firm w Irlandii w wysokości zaledwie 12,5%. Ale zgłaszane są również pomysły dotyczące ustanowienia „widetek” dla innych polityk szczegółowych, np. wskazania co do ustawowego wieku emerytalnego, co już bezpośrednio odnosi się do ścisłej domeny polityki społecznej. To samo dotyczy np. krążącego w eksperckim obiegu i dyskutowanego od niedawna projektu wprowadzenia dodatkowego ubezpieczenia od bezrobocia dla osób pracujących w strefie euro. Pełniłoby ono rolę swego rodzaju automatycznego stabilizatora tej strefy, gdyż w razie gwałtownego wzrostu bezrobocia w którymś z krajów członkowskich, jego koszty nie obciążałyby nadmiernie właśnie jednego z nich, lecz rozkładały się na całą unię walutową.

Symptomatyczne, że pierwsze spotkanie ministrów pracy i polityki społecznej tylko z państw eurolandu odbyło się już w 2015 r. Od tego czasu pojawiają się sygnały świadczące o woli wzmocnienia społecznego wymiaru integracji w ramach tej węższej grupy. Bardzo znamienity wydaje się również fakt, że najnowsza inicjatywa w zakresie unijnej polityki społecznej, projekt tzw. europejskiego filaru praw społecznych, przewiduje, iż jego realizacja będzie obligatoryjna dla państw strefy euro, zaś dobrowolna dla pozostałych członków UE. Uzasadniane jest to w ten sposób, że solidarność budżetowa wydaje się najbardziej potrzebna i stosunkowo najłatwiejsza do osiągnięcia na pierwszym, węższym obszarze. Komisja Europejska wyjaśnia, że podstawowym celem inicjatywy jest odnowienie lub potwierdzenie najważniejszych wspólnych zasad europejskiej polityki społecznej, a nie mechaniczne ujednolicanie jej bardziej szczegółowych krajowych rozwiązań. Nie przesądzono jeszcze, w jakim zakresie pomysły i minimalne standardy tam zawarte zostaną jedynie rekomendacjami, a w jakim stopniu zostaną przekształcone w przepisy prawa unijnego. Dyskutowany obecnie i intensywnie konsultowany między innymi z podmiotami krajowymi projekt dokumentu zawiera 20 zasad odnoszących się do przeciwdziałania dumpingowi socjalnemu (Anioł 2007), wspierania „uczciwego rynku pracy” (w tym np. kwestie płacy minimalnej i usprawnienia inspekcji pracy), świadczeń w zakresie zabezpieczenia społecznego (np. urlopy rodzicielskie i opiekuńcze, emerytury, opieka zdrowotna), zapobiegania wykluczeniu społecznemu i jego zwalczania, równouprawnienia kobiet i mężczyzn itp. W ostatecznej postaci akt ten ma być przyjęty przed końcem 2017 r.

Tym konkretnym inicjatywom i planom towarzyszy ogólniejsze przekonanie, że mechanizmy zarządzania ekonomicznego w strefie euro nie powinny być „ślepe na jedno oko” lub „kulawe na jedną nogę”. Co oznacza, że nie można nie dostrzegać lub lekceważyć socjalnych aspektów integracji, w tym

*Dalsza część książki dostępna w wersji
pełnej.*

